

# La gobernanza en las Instituciones de enseñanza en Portugal

Eva García Redondo\*

Departamento de Teoría e Historia de la Educación, Universidad de Salamanca, España {evagr@usal.es} 

Recibido el 14 Octubre 2015; revisado el 15 Octubre 2015; aceptado el 15 Octubre 2015; publicado el 15 Enero 2016.

DOI: 10.7821/naer.2016.1.156

## ABSTRACT

El presente estudio aborda los procesos de gobernanza que rigen la organización y gestión de las instituciones educativas en Portugal, en un contexto de análisis en el que las reformas educativas llevadas a cabo en este país desde principios del siglo XIX (cuando la responsabilidad escolar es asumida exclusivamente por el Estado) a la actualidad, cobran un papel que estimamos protagonista.

Es atendiendo a esta realidad, en base a la cual estudiamos su significado y situación. Evaluación, privatización y autonomía son los vectores que, consideramos, dan trama a un discurso de mercado en el que pretendemos poner énfasis, teniendo en cuenta, por un lado, que la gestión de la educación está condicionada por desarrollos e intereses políticos, de un orden u otro, y, por otro, que la evolución de la gobernanza en sus diversas instituciones, aunque en curso, va adaptándose progresivamente a los estándares marcados a nivel europeo en diferentes grados de intensidad.

**KEYWORDS:** GOBERNANZA, ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA, CALIDAD EDUCATIVA, LEGISLACIÓN EDUCATIVA

## 1 INTRODUCCIÓN

El viejo continente ha sido, desde siempre, objeto de estudio y análisis en cuanto a políticas sociales se refiere y que, dentro de este contexto, las reformas llevadas a cabo han sido y siguen siendo un ejemplo para el resto del mundo. Baste citar como muestra el marco ejemplificante que supuso la aprobación de la constitución española de 1978, no sólo a nivel europeo sino internacional. Por ello, hablar de escenario europeo, como *maremágnum* cultural y social y, especialmente, político y económico, nos hace replantearnos la idea de Europa como constructo de países diferenciados entre sí, con políticas comunes unas veces y claramente diversas otras, que llevan a una nueva visión de este Espacio Europeo en el que Portugal asume un papel clave.

Podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que este país siempre ha mantenido un especial interés por las reformas educativas. Consciente del poder de la educación como mecanismo de influencia ideológica y económica, el gobierno portugués se propone asumir la responsabilidad educativa en

base a unos principios que marca el devenir de sus políticas actuales (Teixeira et al., 2012). La escolaridad obligatoria, en estrecha relación con el derecho a la educación y la equidad, y la formación del profesorado, son los ejes más significativos de la educación en este territorio, no solo por su mantenido carácter eminentemente reformador, sino por la importancia que adquieren en el análisis de las prácticas de gobierno en los centros de formación. Enredados en este complejo entramado, denotan especial relevancia los hechos acontecidos en los últimos años en el contexto luso. La crisis económica mundial de la que este país no ha podido zafarse y la situación política que ha generado a nivel particular han dado como resultado continuos enfrentamientos en los que la cuestión político-educativa ha salido reforzada. El optar por un nuevo incremento de la escolaridad obligatoria hasta los 18 años (Lei nº85/2009), siguiendo el ejemplo de otros países europeos –Bélgica, Alemania, Polonia, Hungría y Holanda (EURYDICE, 2010a)–, es una de las medidas del gobierno socialista para hacer frente a esta complicada situación. Con ello se pretende, primeramente, reafirmar su ideología progresista en el marco de la igualdad de oportunidades y de la mejora de la calidad educativa y, además, responder a la tendencia europea de incremento de escolarización obligatoria (EURYDICE, 2010b). La finalidad, por lo tanto, es doble. Según lo indicado por el Primer Ministro portugués en la Conferencia de expertos sucedida en el Centro Cultural de Belén el 27 de abril de 2009, mejorar la enseñanza secundaria haciéndola accesible para todos los ciudadanos y “retener” en el sistema educativo a los más de 35.000 alumnos que lo abandonaban antes de completar la educación postsecundaria no superior (15-18 años). Esta reforma socialista responde a una problemática común en nuestro continente. En palabras de Peña, “una de las preocupaciones primeras de los estados miembros de la Unión Europea ha sido, a lo largo de su historia, la prolongación de la escolaridad obligatoria. La tendencia general en todos los países a extender la enseñanza obligatoria se justifica, en buena medida, por la necesidad de proveer a todos los jóvenes de las bases de conocimientos, de competencias y de valores que permitan a cada uno de ellos comprender, participar y poder adaptarse al mundo laboral y continuar, además posteriormente, aprendiendo a lo largo de toda la vida.” (2000, p. 57). Por lo tanto, desde el prisma de reto social que adquiere este último desarrollo legal, se garantiza que el colectivo que, hasta esa fecha, abandonaba la escuela en edad más prematura y era el más difícil de recuperar en términos educativos y sociales, disponga de medios, competencias y recursos formativos para poder desarrollar una vida plena en el sentido en el que demostrara Delors hace un par de décadas (1996). Es a partir de entonces cuando el mayor volumen de alumnado genera replanteamientos en la organización de las

\*Por correo postal dirigirse a:

Faculty of Education  
Paseo de Canalejas, 169  
37008 Salamanca  
Spain

instituciones de enseñanza que se concentran en la idea defendida por Díaz Gibson et al. (2015): “la colaboración entre organizaciones educativas y sociales de la comunidad supone un activo clave para la mejora de los resultados educativos” (p. 59).

Abandonando el marcado control estatal y las rígidas estructuras organizativas que caracterizaban al Estado portugués en décadas pasadas, hoy nos encontramos con el mimetismo cuasi obligado con las políticas internacionales y, especialmente, europeas, y la consiguiente “pérdida aceptada” de soberanía estatal a favor de unidades descentralizadas de educación (Sorensen & Torfing, 2009). La idea de que ningún actor, sea local o comunitario, tiene por sí mismo el completo poder o conocimiento necesario para la gestión y organización para responder a los problemas que incluye en Sistema educativo es la principal baza con la que cuentan los nuevos modelos de gobierno (Kooiman, 2010; Robertson, Mundy, Verger, & Menashy, 2012). Estos pueden ser catalogados dentro de tres tipologías. La primera se refiere al modelo de gobernanza administrativa (creación de un organismo ajeno que controle todo el proceso); la segunda y más extendida se basa en el paradigma de la participación compartida; y, por último, está aquella que se refiere a la organización líder (una organización ejerce al liderazgo de gobierno gracias a los recursos que dispone) (Provan & Kenis, 2007).

En el caso de Portugal entendemos que las nuevas alternativas de autogestión administrativa de la escuela, promovidas desde unidades tales como los *Conselhos Municipais de Educação* y los *Agrupamentos de Escolas*, encargados de “aprofundar a autonomia das escolas, implementando modelos descentralizados de gestão e apoiando a execução dos seus projectos educativos e organização pedagógica” (Decreto-Lei nº 125/2011 de 29 de Dezembro), responden como estrategias de mejora de la calidad del ámbito formativo y, a la par, como estándares de una necesaria autonomía. De ello daremos cuenta en los siguientes epígrafes.

## 2 ESTADO DE LA CUESTIÓN

El sistemático y rápido avance demostrado por las instituciones depositarias de la autonomía educativa en Portugal ha marcado el planteamiento inicial de esta investigación sirviéndose, principalmente, de un todavía escaso soporte documental y bibliográfico ofrecido tanto por fuentes primarias como secundarias. La parca bibliografía publicada en torno al tópico – los principales estudios aluden a los procesos de gobernanza llevados a cabo en las instituciones de Enseñanza Superior y no de las básicas– y el país trabajado, entendemos que por falta de interés en Europa y en el mundo de la cuestión lusa, nos obliga a considerar el presente análisis con un reto extremadamente positivo. Es, por ello, más por necesidad obvia que por decisión particular, que la documentación estudiada proviene del contexto portugués. Autores como Nóvoa, Alves y Canário (2000), Pedrosa, Costa, Mano y Gaspar (2014), Azevedo (2004), Barroso (2004; 2009), Grancho (2009) y Neto-Mendes (2004), con una amplia y contrastada trayectoria científica, son quienes se vienen preocupando por esta temática asumiendo que el interés por analizar el desarrollo que la convergencia portuguesa está teniendo con políticas internacionales de educación en relación a la privatización de las escuelas, la mejora de las competencias, las herramientas de control y la propia evaluación externa de la calidad, sin olvidar la pérdida de soberanía estatal en favor de nuevas unidades descentralizadas de organización,

es a nivel internacional, todavía escaso. Como apuntábamos, mucho más amplia es la bibliografía que analiza los procesos de gobernanza en la Educación Superior, considerando que es en esta etapa en la que más fuertes y veloces cambios se han producido. En este sentido destacan los trabajos de García y Martín (2014), de Magalhães, Veiga, Ribeiro y Amaral (2013), de Magalhães, Veiga, Amaral, Sousa y Ribeiro (2013), de Amaral, Tavares y Santos (2013), de Neave y Amaral (2012), Magalhães y Santiago (2009), entre otros.

Entendemos, igualmente, que la pasada tendencia a la centralización y a la estandarización de criterios del sistema educativo portugués (Maroy, 2008), ejemplos de un fuerte control estatal enmarcado en rígidas estructuras organizativas que limitaban la libertad de actuación, no supusiera de interés de la comunidad científica internacional, sin embargo, la nueva forma de entender su gobierno de sus instituciones educativas ha permitido que organizaciones de carácter educativo como Eurydice e incluso OECD hayan posado su atención en el análisis más pormenorizado de los nuevos procesos de gestión de sus estructuras educativas.

Las instituciones escolares se conciben, hoy por hoy, como organizaciones gestionadas y no como organizaciones administradas en las que interviene un mayor número de protagonistas de la educación (“participación democrática”) y en donde, además, la gestión centralizada y concentrada se ve reducida (Eurydice, 2012). Ello implica, a la vez, una reorganización del sistema educativo, lo que dicho en palabras de Azevedo (2004) y Pedrosa (2014) se estima como el florecimiento de un modelo “revisado” de autonomía. Así, la Escuela obtiene formas alternativas de autogestión que permiten la asunción de competencias nuevas y efectivas a nivel local, gracias, principalmente, a la cesión de las que hasta entonces habían disfrutado las instancias políticas superiores. Ello hace ampliar la perspectiva, pasando de un enfoque meramente técnico a otro mucho más social y político (Rodríguez, 2015) que no olvida el neoliberalismo ni los patrones culturales que rigen las denominadas “nuevas economías” (Popkewitz, 2013).

La gobernanza en la gestión de instituciones como las educativas intensifica su perspectiva como un asunto técnico en detrimento de las cuestiones sociales y políticas que deberían guiar la educación. Es así como las escuelas adquieren capacidad de decisión propia a través de los distintos órganos representativos, tanto en el campo pedagógico, como en el administrativo y financiero.

El aumento de la autonomía en la organización y gestión de las organizaciones escolares y el acrecentamiento de la participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa en la toma de decisiones ha venido a romper con el anterior modelo, donde el Estado tenía la exclusividad en el campo de la educación y los resultados no respondían a un funcionamiento eficaz (PISA, 2006). Sin embargo, la transferencia de competencias se está llevando de manera medida, especialmente porque el poder central considera que garantizar la “cohesión” y la “homogeneidad” nacional son dos de los aspectos más importantes a mantener en el desarrollo de sus políticas nacionales y porque, como apunta el presidente de la *Associação Nacional de Professores* en Portugal, el Estado únicamente ha sucumbido a esa cesión de poder, como mecanismo institucional (Ball, 2008) para “aliviar a máquina administrativa” (Grancho, 2009, p. 26) y mejorar unos resultados que aún siguen siendo vagos (PISA, 2009; PISA, 2012). Por todo ello se ha ido produciendo una variación de

tendencia, de un control vertical a un incipiente poder horizontal. Gracias a este último, fruto de un proceso largo del que daremos cuenta en el próximo epígrafe, se ha conseguido dar voz a un mayor número de actores dentro de un sistema de evaluación externo, continuado y global, dependiente del Gabinete de Avaliação Educacional, a la sazón entidad vinculada al Ministerio de Educación.

### 3 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y GOBERNANZA EN PORTUGAL: DEL AYER AL HOY

Como sabemos, la Revolución del 25 de abril trajo consigo multitud de cambios administrativos y de gestión, siendo uno de los más significativos el referido al incremento en un 45% del gasto educativo. Aun así, el presupuesto que dedicaba y dedica a la educación es de los más bajos de los países de la Unión, siendo del mismo modo sus resultados educativos inferiores a los demás Estados miembros tal y como se indica en los datos facilitados por Eurostat. Este hecho ha condicionado que Portugal altere los modos de regulación de los poderes públicos a la hora de gestionar su sistema educativo utilizando, en gran parte de las ocasiones, dispositivos de mercado que se vienen a justificar “desde un punto de vista técnico, (...) con criterios de modernización, desburocratización y combate de la “ineficiencia” del estado (“new public management”), como por imperativos de naturaleza política, de acuerdo con proyectos neoliberales y neoconservadores” (Barroso, 2004, p. 118).

Por ello, la gobernanza en Portugal, entendida como las estructuras, relaciones y procesos gracias a los cuales se desarrollan políticas en enseñanza superior (Santiago et al., 2008), se plantea como una auténtica redefinición de la organización del sistema educativo en el que las interacciones de los distintos niveles de gestión ha dado lugar a una mayor coordinación (entre todos los sectores implicados: profesores, estudiantes, directores y familias) y a un mejor funcionamiento. Al respecto, una de las medidas de mayor relieve, introducida con las nuevas políticas educativas, es el impulso dado a la autonomía de las escuelas y la implementación de la “gestão democrática” en los establecimientos educativos como mecanismo para contrarrestar la ineficacia administrativa, burocrática y centralizada que ha mantenido la organización escolar portuguesa hasta fechas recientes (Neto-Mendes, 2004).

Si hasta 1974 la escuela estaba prácticamente cerrada a la comunidad y se caracterizaba por la relación de subordinación que tenía hacia la administración central, destacando una gestión autócrata de la misma y un modelo organizativo centralizado y concentrado, desde esta fecha el contagio de valores como la participación, la democracia y la igualdad de oportunidades, se unió a las posibilidades abiertas por los recién establecidos gobiernos locales, redundando, todo ello, en una mayor participación democrática (Decreto-Lei nº 221/74 del 31 de maio); sin embargo, la dependencia vertical, basada en la autoría ministerial, sigue cercenando la horizontalidad pretendida.

Entendemos que un gran paso se da con la aprobación de la Ley de Educación en 1986; una apuesta clara hacia la descentralización de la administración educativa. En su artículo 43, en el que se reconocen las estructuras educativas (distinguiendo entre nacional, autonómica, regional y local), se produce un fortalecimiento de las relaciones con la comunidad y se introduce la facultad de autogestión de los centros, concretada en el Decreto 43/89 de autonomía de las escuelas. Los años 90 y la primera década del siglo XX destacan por plantear una

ordenación de las estructuras de gobierno educativo, que es, en líneas generales, la mantenida en la actualidad.

Actualmente, el Ministério da Educação sigue siendo el encargado de determinar los currículos escolares, establecer la política de empleo del personal docente, de diseñar los objetivos educativos generales, de luchar contra las desigualdades y garantizar la equidad de recursos. Como observamos, las cuestiones de mayor calado siguen recayendo en este órgano central asumiendo, por tanto, la responsabilidad política principal y final. Ello implica que, pese a que en la reorganización de las relaciones entre el Estado, las instituciones educativas y la sociedad se ha apostado por una descentralización naciente (en cuanto a competencias y protagonismo de los agentes educativos), el papel protagonista en el desarrollo normativo continúa en manos de la Administración central.

En un segundo orden estructural y hasta 2011, momento en el que, como sabemos, son extinguidas, nos encontramos con las Direcciones Regionales de Educación. Pese a que fueron concebidas como entidades depositarias en primera instancia de la descentralización educativa, siguen manteniendo un alto nivel de dependencia respecto al Ministerio, tanto a nivel político como burocrático, por lo que su capacidad de autonomía en las funciones encomendadas es muy limitada, concentrándose, básicamente, en tareas de mediación político-administrativa, y de apoyo y control pedagógico de las escuelas, lo que, en otras palabras se entiende como una casi exclusiva gestión de los recursos humanos y materiales.

A nivel local se produce una descentralización territorial y administrativa, una reordenación del sistema de enseñanza que se lleva a cabo a través de una gobernanza interna, en la cual los órganos de la institución educativa adquieren responsabilidades de gestión y de financiación. En este contexto nos encontramos, por un lado, con los *Conselhos Municipais*, regulados por el *Decreto-Lei 7/2003* de 15 de enero, participantes de los órganos de gestión de las escuelas, equipos consultivos de gestión municipal y depositarios de la toma de decisiones de instancias superiores (como son Ministerio de Educación y Direcciones Regionales de Educación). Estas instancias son las encargadas de asumir el *role* de “socios” en la adecuación de la educación, a través de la conjunción de los valores, ideales y prácticas sociales nacionales con sus prácticas locales. Por otro, las Escolas y los Agrupamentos de Escola, que disfrutaban de multitud de unidades de actuación respecto a participación, gestión y administración (entre ellas, y por destacar solo algunas mencionamos a la Asamblea de Escuela, la Dirección Ejecutiva, el Consejo Pedagógico, el Consejo Administrativo, la Coordinación de centros, el Departamento de Orientación Educativa y de coordinación de año, de ciclo o de curso, el personal administrativo y auxiliar de acción educativa...), a la vez que garantizan tanto la autonomía relativa de las escuelas como la participación de todos sus agentes. Es así como la transferencia de competencias educativas, nuevas y efectivas a nivel local, y el reconocimiento a los municipios como unidades de gestión, son considerados núcleos esenciales de una estrategia de modernización educativa. La institucionalización de un sistema de evaluación continuada y global para conseguir la mejora de la cualificación de los recursos humanos nacionales en el contexto europeo, aumentando su competitividad y su capacidad de afrontamiento de los nuevos retos sociales, son las bazas con las que cuenta la política portuguesa para incrementar su eficiencia, eficacia y calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como para contribuir a la desburocratización y

estabilidad de los recursos educativos (Decreto-Lei nº 208/2002, de 17 de octubre).

Una de las características más representativas del sistema educativo portugués a lo largo de su historia ha sido su fuerte tendencia a la centralización y a la estandarización de criterios educativos. Esta situación se ha ido reduciendo tanto con la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales como mediante la introducción de importantes reformas que han modificado e intentado corregir los grandes déficits del sistema educativo, cambiando con ello los principios de base que rigen su organización, entendiendo que “esta mudança de referenciais sobre a gestão escolar integra-se numa mudança paradigmática mais vasta relacionada com a territorialização das políticas educativas, com a redistribuição de poderes entre o “centro” e a “periferia”, com a recomposição do papel do Estado na regulação da educação e com novas formas de “governança” (Barroso, 2009, p. 993). En esta línea, el mencionado Decreto 7/2003, inició un debate académico y político, al ser punto de arranque “(...) na análise das questões da descentralização, da territorialização, da subsidiariedade, da regulação e da eficácia do sistema educativo” (Forum Português de Administração Educacional, 2006, p. 1) de los recién creados Consejos Municipales de Educación.

Mientras que algunos reconocidos expertos de la política educativa portuguesa (Barroso y Dutercq, 2005) consideran que la intervención municipal tiene un carácter limitado y que es una mera figura retórica para justificar modelos alternativos de regulación, otros (Formosinho y Machado, 2004) la definen como estrategias de “control remoto” de las políticas llevadas a cabo por el Ministerio. Siguiendo este planteamiento, consideramos que la autonomía otorgada a las escuelas se encuentra, en teoría, dentro de un proceso más amplio que tiene como finalidad la adecuación de las políticas educativas a cada contexto en particular, garantizando así una mayor flexibilidad, eficacia y eficiencia a las necesidades particulares de cada comunidad. Sin embargo, en la práctica esto se traduce como una autonomía simulada, *de mãos atadas*, más centrada en asumir las decisiones centrales que en articular a todos los órganos implicados bajo un prisma de atención a las necesidades reales, reduciendo la capacidad de elección de sus dirigentes, de definición de su reglamento, de organización interna y presupuestaria, y de disposición de recursos propios (alquiler de espacios, cobro de tasas...). Distinguimos, por tanto, un desplazamiento relativo de poder y control sobre la educación, donde el Estado no es el único responsable ni organizador de la misma, pero sí el principal valedor.

Por todo ello podemos afirmar que las transformaciones políticas, causadas por la importancia de la evaluación mercantil y por la presión social, unidas a las llevadas a cabo en relación a la gestión de la escuela, tienen como principal objetivo reforzar la autonomía de las mismas y su apertura al control social. La comunidad, gracias a la implicación de los agentes educativos (sindicatos, padres de alumnos, etc.), es la encargada de ello, produciéndose una mayor articulación entre la escuela y la sociedad. De este modo, los cambios provocados por las reformas en la gobernanza, especialmente visibles desde finales de los años 90 en Portugal, han contribuido a que las instituciones educativas pasen de ser, como decíamos anteriormente, organizaciones administradas a ser organizaciones gestionadas. Es a finales de los años noventa por el Decreto-Lei nº 115.A/98, del 4 de mayo, de Régimen de Autonomía, Administración y Gestión y Agrupamiento de

escuelas, cuando se consagra legalmente el modelo “revisado de autonomía de las escuelas” basado en el paradigma de “territorialización de las políticas de educación”.

Pese al reconocido avance de las últimas dos décadas del que venimos dando cuenta, los cambios para promover la mejora educativa no han gozado en este país de la celeridad y aceptación que han tenido en otros europeos (Nóvoa, Alves, & Canário, 2001); y es que aunque sí se han promovido importantes reformas con el objetivo de democratizar y modernizar la escuela, reestructurando los distintos niveles de gestión del sistema educativo (centrales, regionales y locales) para dar lugar a la descentralización de la gestión educativa, no se ha alcanzado el éxito esperado, especialmente porque estas no han llegado con la eficiencia necesaria a las escuelas que son, en último término, las encargadas de llevarlas a efecto.

### 3.1 Reconocimiento de la legitimidad, eficacia y eficiencia en la política educativa de Portugal

Es una obviedad argumentar que en la actualidad es cada vez más frecuente, tanto a nivel internacional como nacional, analizar las relaciones entre educación y Estado como mecanismo para determinar el grado de adecuación de las políticas educativas y la eficiencia de las mismas. Los últimos trabajos se sitúan en “explorar los “entramados” (*policy networks*) de intereses presentes en un sistema educativo concreto, para así determinar, de una manera más realista el sentido de las políticas emprendidas y sus posibilidades de realización” (Sánchez Ferrer, 1996, p. 99). En el contexto objeto de estudio, podemos encontrar dos grandes grupos de contribuciones en torno a este campo. Por un lado, las que relacionan democracia y educación, centrándose en determinar “en qué medida la educación ha de transmitir ciertos valores e inculcar ciertas actitudes favorables a la democracia en los niños y los jóvenes” y, por otro, las que se encargan del estudio de “la aportación de la educación al desarrollo y modernización de los países” (Sánchez Ferrer, 1996, p. 90). Como señala Pedró, “no es extraño que la política y la gobernabilidad educativas sean, cada vez más, temas de obligada presencia en los discursos políticos, de una u otra orientación ideológica (Brunner, 2000; Cajiao, 2001; Grilo, 2002; Nóvoa, Alves, & Canário, 2000). Es incluso generalizada la opinión de que las reformas educativas son una oportunidad muy valiosa para la mejora social y económica de un país, aunque son muchas las preguntas y las dudas que suscitan los resultados que han producido las incontables reformas que han sido legisladas y las inversiones multimillonarias que se han venido haciendo en el ámbito educativo estas últimas décadas” (1993, p. 7).

En Portugal, al igual que en otros países de la Unión Europea, la gestión y organización de la educación responde cada vez más a criterios de gestión social y, menos a criterios pedagógicos, donde los discursos de calidad van unidos a pautas que establece el mercado. En este sentido son destacables aquellos que aluden a la reducción del papel del Estado en la educación, adecuando la oferta a la demanda y la sustitución de la pedagogía por la productividad. Gracias a este argumento, los centros públicos imitan cada vez más a los centros privados en sus formas de gestión, lo que da lugar a una progresiva privatización del sistema educativo, donde el aumento de la autonomía y la introducción del mercado en las escuelas hacen necesario el incremento de su atractivo social de cara a conseguir el mayor número posible de alumnos y así entrar en el marco de competencia que rige el mercado. Esto ha dado lugar a nuevas

formas de gobernanza educativa, donde la supuesta autonomía que adquieren las escuelas va de la mano de una creciente reglamentación y control estatal, lo que la convierte más en una autonomía burocrática para articular mejor el centro con la periferia, que en una autonomía creativa de proyectos educativos que impliquen a la comunidad. Esta nueva manera de gobernar las escuelas supone, a menudo, una reducción de la organización democrática de las mismas al estar supeditada a los criterios que establece el mercado y muestra, a su vez, un destacado dilema: la necesidad de coordinar la gobernanza en los centros sin contrarrestar su funcionamiento democrático.

Para controlar todo este proceso se creó a finales del siglo pasado el Gabinete de Avaliação Educacional. La elaboración de evaluaciones estandarizadas externas por parte de la Inspección General de la Educación, definiendo marcos de información para que los actores educativos conozcan los resultados que se esperan conseguir y se impliquen en alcanzarlos, sigue siendo, a día de hoy, el principal de sus cometidos. Así, el Estado, de quien depende el Gabinete, mantiene el papel evaluador de la gestión escolar tradicional a la vez que asume el “control” de los resultados. Es el Ministerio da Educação el que define parámetros e indicadores que previamente ha establecido, intensificando, con ello, el control y seguimiento de los resultados a través de la evaluación estandarizada externa y los exámenes nacionales, suprimidos desde 1980, lo que debe ser entendido como una mayor propensión hacia la homogeneidad curricular. En este sentido se entiende este tipo de evaluación como un modelo de control de calidad del sistema educativo, que entra en clara controversia con la autonomía institucional de los profesores alabada por la Ley de Bases del Sistema Educativo (LBSE, 1986) y sus sucesivas alteraciones, en las que se recoge la evaluación formativa como principal modalidad de estimación, aumentando, con ello, el conflicto entre la escuela democrática y la escuela meritocrática, de gran calado histórico en Portugal. En este contexto, el gran reto a alcanzar es no solo crear una cultura de evaluación, sino conseguir que esta sirva para la acción y acarree responsabilidades a los actores educativos.

En relación a la gestión de las escuelas portuguesas no queremos dejar de reseñar como una de las características principales una cuestión más. Desde 1974 y hasta 2008, la continuidad en relación a la elección de director y a la colegialidad es mantenida. A partir de este último año y hasta el momento, la autonomía otorgada a las instituciones educativas (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril) insta un nuevo modelo de gestión y administración de las escuelas públicas y de la enseñanza no superior introduciendo, por primera vez desde la restauración democrática, un órgano unipersonal materializado en la figura del director que pone fin a la gestión colegiada. Este mismo documento apuesta por “(...) reforçar as lideranças das escolas, o que constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar” (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, p. 2342) lo que lleva a una ruptura con la realidad anterior, reforzando la dirección de las escuelas y aumentando, así, la autonomía concedida a las mismas, especialmente en relación con la auto-organización y la atribución de sus funciones mediante los contratos de autonomía rubricados entre las Escuelas, los Consejos Locales de Educación y las Direcciones Regionales de Educación. A través de estos, de dos años de duración, se asignan nuevas competencias y recursos para profundizar en la autonomía.

## 4 A MODO DE CONCLUSIÓN

Los procesos de gobernanza aplicados como nuevas formas de gestión educativa son una tendencia en la que claramente se encuentran inmersos los países miembros de la Unión.

Portugal, al igual que otros tantos estados, ha sabido adaptarse a las necesidades tanto políticas como sociales proyectadas en base al mercado. Progresivamente y sin olvidar la propia idiosincrasia cultural social y económica del país, ha trabajado por convertir en instituciones autogestionadas a los centros escolares pero sin ceder el poder ministerial de manera total (Grek, 2010). Es así como, aun hablando de un cierto proceso de descentralización de la administración educativa en Portugal, el peso real en la toma de decisiones globales sigue recayendo en el Ministerio.

El aumento constante de la autonomía ha encontrado refuerzo legal en la creación de estructuras que ofrecen soporte y distinguen competencias en ese nuevo marco de gestión. La finalidad de búsqueda de la calidad educativa que desde instancias europeas se exige queda completada en el caso del país luso a través de esta descentralización controlada. Esto se justifica atendiendo a la fuerte tendencia concentradora que, desde siempre, ha descrito el sistema político portugués, incluso en aquellos momentos de mayor apertura.

Se entiende que la apertura real a nuevos procesos de gestión local, sea a nivel municipal o de centro educativo, mejora las posibilidades de eficacia y eficiencia educativa. Sin embargo, en Portugal esta apuesta no está completa, al menos tal y como hoy se plantea. Hemos pasado de escuelas administradas a gestionadas, denotando un mayor grado de autonomía, especialmente manifiesta en cuestiones de poca envergadura pero, a su vez, insertas en un marcado sistema piramidal de autoridad.

Queda, por tanto, aún mucho por avanzar en el desarrollo de auténticas políticas asentadas en el autogobierno que, con bastante probabilidad, tendrán necesariamente que ir de la mano de planteamientos mucho más avanzados y atrevidos que sean capaces de romper con la tradición estatal y que alcance, no solo la gestión de la educación sino la de otros ámbitos en los que la transferencia de competencias, tal y como nos justifica la UE, es esencial para la creación de un verdadero modelo de gobernanza de las instituciones públicas.

## REFERENCIAS

- Amaral, A., Tavares, O., & Santos, C. (2013). Higher Education reform in Portugal: a historical and comparative perspective of the New Legal framework for Public Universities. *Higher Education Policy*, 26, 5-24. doi:10.1057/hep.2012.29
- Azevedo, J. (2004). Reforma educativa y gobernabilidad de la educación. En E. Tenti (Ed.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina* (pp. 275-300). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Ball, S. J. (2008). New Philanthropy, new networks and new governance in education. *Political Studies*, 56, 747-765. doi:10.1111/j.1467-9248.2008.00722.x
- Barroso, J. (2004). La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués. *Revista de Educación*, 333, 117-140.
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: O caso da Gestão escolar em Portugal. *Revista Educação Social, Campinas*, 30, 987-1007. doi:10.1590/S0101-73302009000400004
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. París: UNESCO/Santillana.
- Díaz Gibson, J., Cívís Zaragoza, M., Cortada Pujol, M., & Carrillo Álvarez, E. (2015). El liderazgo y la gobernanza colaborativa en proyectos educativos comunitarios. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 26, 59-83. doi:10.7179/PSRI\_2015.26.03
- EURYDICE (2012). *Key Data on Higher Education in Europe. 2012 Edition*. Retrieved from:



- [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/105en.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/105en.pdf)  
EURYDICE (2010a). *The structure of the european education systems 2010/2011: schematic diagrams*. Bruselas: Eurydice.
- EURYDICE (2010b). *Compulsory education in Europe*. Bruselas: Eurydice.
- Forum Português de Administração Educacional (2006). Retrieved from: <http://www2.fpce.ul.pt/org/fpae/coloquioautarquiaseducacao.htm>
- Decreto-Lei n.º 221/74, 27 de mayo, Comissões de Gestão (Diário da República, 27 de mayo de 1976).
- Decreto-Lei n.º 208/2002, 17 de octubre, Organização do Ministério da Educação. (Diário da República, n.º 240, 17 de octubre de 2002).
- Decreto-Lei n.º 75/2008, 22 de abril, autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (Diário da República, n.º 77, 22 de abril de 2008).
- Formosinho, J., & Machado, J. (2000). A administração das escolas no Portugal democrático. In J. Formosinho et al. (Eds.), *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 31-64). Oporto: Asa.
- García, E., & Martín, S. (2014). Governance and Governability Processes in Higher Education Teacher Training Institutes in Portugal. In R. Verdugo (Ed.), *Educational reform in Europe. History, Culture and Ideology* (pp. 119-152). Charlotte NC: information Age Publishing.
- Granchó, J. (2009). Avaliação e autonomia das escolas. In J. Ruivo & A. Trigueiros (Eds.), *Avaliação de desempenho dos professores* (pp. 23-32). Castelo Branco: RVG Editors.
- Grek, F. (2010). International Organisations and the Shared Construction of Policy 'Problems': Problematisation and Change in Education Governance in Europe. In *European Educational Research Journal*, 9(3), 396-406. doi:10.2304/eej.2010.9.3.396
- Kooiman, J. (2000). Societal governance: Levels, models, and orders of social-political interaction. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 138-164). Oxford: Oxford University Press. doi:10.1017/S000305540281036X
- Lei n.º 85/2009, 27 de agosto, régimen da escolaridade obrigatória para crianças e jovens em idade escolar (Diário da República, n.º166, 27 de agosto de 2009).
- Lei n.º46/86, 14 de octubre, Bases do Sistema Educativo (Diário da República, n.º237, 14 de octubre de 1986).
- Magalhães, A., & Santiago, R. (2012). Governance, public management and Administration of Higher Education in Portugal. In G. Neave & A. Amaral (Eds.), *Higher education in Portugal (1974-2009). A nation, a generation* (pp. 227-247). Dordrecht: Springer. doi:10.1057/hep.2012.31
- Magalhães, A., Veiga, A., Amaral, A., Sousa, S., & Ribeiro, F. (2013). Governance of governance in higher education: practices and lesson drawn from the portuguese case. *Higher Education Quarterly*, 67, 295-311. doi:10.1111/hequ.12021
- Magalhães, A., Veiga, A., Ribeiro, F., & Amaral, A. (2013). Governance and Institutional Autonomy: governing and governance in Portuguese Higher education. *Higher Education Quarterly*, 26, 241-262. doi:10.1057/hep.2012.31
- Maroy, C. (2008). The new regulation forms of educational systems in Europe: Towards a post-bureaucratic regime. In N. Soguel, N. & P. Jaccard (Eds.), *Governance and Performance of Education Systems* (pp. 13-35). The Netherlands: Springer. doi:10.1007/978-1-4020-6446-3
- Neave, G., & Amaral, A. (2012). *Higher education in Portugal (1974-2009). A nation, a generation*. Dordrecht: Springer. doi:10.1007/978-94-007-2135-7
- Neto-Mendes, A. (2004). Regulação estatal, auto-regulação e regulação pelo mercado: subsídios para o estudo da profissão docente. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Eds.), *Políticas e Gestão Local da Educação* (pp. 23-33). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Nóvoa, A., Alves, N., & Canário, R. (2000). Discourses on educational policy in an uncertainty context. In S. Lindblad, & T. S. Popkewitz (Eds.), *Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts in European contexts* (pp. 124-144). Uppsala: Uppsala University, Department of Education.
- OECD (2008). *PISA 2006: Volume 2: Data*. OECD Publishing. doi:10.1787/9789264040151-en
- OECD (2012). *Pisa 2012 results. What students know and can do*. doi:10.1787/9789264201132-en  
Retrieved from: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>
- Pedró, F. (1993). Estado y educación en Europa y los Estados Unidos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1, 1-28.
- Pedrosa, J. (2014). Autonomy and Accountability in University Governance. In S. Bergan, E. Egron-Polak, J. Kohler, & Purser, L. (Eds.), *Leadership and Governance in Higher Education, Handbook for decision. Makers and administrators, supplement volumen n.º 01*. Berlín: Raabe Academic Publishers.
- Pedrosa, J., Costa, H., Mano, M., & Gaspar, T. (2014). Governança da Educação Superior- contextos e processos de mudança em Portugal. *Revista FORGES, Fórum da Gestão do Ensino Superiores países e regiões de língua portuguesa*, 1(1), 87-107. doi:10.14195/2183-2722\_1-1\_4
- Peña Argibay, J. (2000). *De la escuela a la vida activa dentro del seno de la Unión Europea: programas de transición y formación profesional inicial*. Santiago de Compostela: Centro Europeo Atlántico.
- Popkewitz, TH. S. (2013). Pisa: números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares. *Revista de currículum y formación del profesorado*, 17(2), 47-64.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Models of Network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 1-33. doi:10.1093/jopart/mum015
- Robertson, L., Mundy, K., Verger A., & Menashy, F. (2012). *Public/private partnerships in education*. USA: Edward Elgar Publishing. doi:10.4337/9780857930699
- Rodríguez Martínez, C. (2014). La contra-reforma educativa en España: políticas educativas neoliberales y nuevos modelos de gestión. *Revista Interuniversitaria de Formación de Profesorado*, 81(28.3), 15-29.
- Sánchez Ferrer, L. (1996). Las relaciones entre la gobernabilidad democrática y el sistema educativo: un estado de la cuestión. *Revista Iberoamericana de Educación*, 12, 79-103.
- Santiago, P., Tremblay K., Basri, E., & Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. OCDE: París. doi:10.1787/9789264046535-en
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x

**Como citar este trabajo:**

García Redondo, E. (2016). Governance in educational institutions in Portugal. *Journal of New Approaches in Educational Research*, 5(1), 17-22. doi: 10.7821/naer.2016.1.156

Con el fin de llegar a un mayor número de lectores, NAER ofrece traducciones al español de sus artículos originales en inglés. **Este artículo en español no es la versión original del mismo, sino únicamente su traducción.** Si quiere citar este artículo, por favor, consulte el artículo original en inglés y utilice la paginación del mismo en sus citas. Gracias.